



Brüsszel, 2019. február 26.
(OR. en)

6600/19

Intézményközi referenciaszámok:

2016/0131(COD)
2016/0132(COD)
2016/0133(COD)
2016/0222(COD)
2016/0223(COD)
2016/0224(COD)
2016/0225(COD)

ASILE 15
ASIM 24
CSC 70
EURODAC 5
ENFOPOL 89
RELEX 156
CODEC 478

FELJEGYZÉS

Küldi:	az elnökség
Címzett:	az Állandó Képviselők Bizottsága/a Tanács
Biz. dok. sz.:	11318/1/16 REV 1 ASILE 28 CODEC 1078 11316/16 ASILE 26 CODEC 1076 + ADD 1 11317/16 ASILE 27 CODEC 1077 + ADD 1 + ADD 2 8765/1/16 REV 1 ASILE 13 EURODAC 3 ENFOPOL 132 CODEC 630 12112/18 ASILE 59 CSC 253 CODEC 1459 11313/16 ASIM 107 RELEX 650 COMIX 534 CODEC 1073
Tárgy:	A közös európai menekültügyi rendszer reformja és az áttelepítés a) A dublinirendelet: Javaslat – Az Európai Parlament és a Tanács rendelete egy harmadik országbeli állampolgár vagy egy hontalan személy által a tagállamok egyikében benyújtott nemzetközi védelem iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó feltételek és eljárási szabályok megállapításáról (átdolgozás) (első olvasat) b) Irányelv a befogadási feltételekről: Javaslat – Az Európai Parlament és a Tanács irányelve a nemzetközi védelmet kérelmezők befogadására vonatkozó szabályok megállapításáról (átdolgozás) (első olvasat) c) Kvalifikációs rendelet: Javaslat – Az Európai Parlament és a Tanács rendelete a harmadik országbeli állampolgárok és hontalan személyek nemzetközi védelemre jogosultként való elismerésére, az egységes menekült- vagy kiegészítő védelmet biztosító jogállásra, valamint a nyújtott védelem tartalmára vonatkozó szabályokról, továbbá a harmadik országok huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező állampolgárainak jogállásáról szóló, 2003. november 25-i 2003/109/EK tanácsi irányelv módosításáról (első olvasat) d) Rendelet a menekültügyi eljárásokról: Javaslat – Az Európai Parlament és a Tanács rendelete az Unión belüli nemzetközi védelemre vonatkozó közös eljárások létrehozásáról, valamint a 2013/32/EU irányelv hatályaon kívül helyezéséről (első olvasat) e) Az Eurodac-rendelet: Javaslat – Az Európai Parlament és a Tanács rendelete [az egy harmadik országbeli állampolgár vagy egy hontalan személy által a tagállamok egyikében benyújtott nemzetközi védelem iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó feltételek és eljárási szabályok megállapításáról szóló 604/2013/EU rendelet] hatékony alkalmazása érdekében az ujjnyomatok összehasonlítását, valamint a jogellenesen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok vagy hontalan személyek azonosítását szolgáló Eurodac létrehozásáról, továbbá a tagállamok bűnüldöző hatóságai és az Europol által az Eurodac-adatokkal való, bűnüldözési célú összehasonlítások kérelmezéséről (átdolgozás) (első olvasat) f) Rendelet az EU Menekültügyi Ügynökségéről: Javaslat – Az Európai Parlament és a Tanács rendelete az Európai Unió Menekültügyi Ügynökségéről és a 439/2010/EU rendelet hatályaon kívül helyezéséről (első olvasat) g) Rendelet az uniós áttelepítési keretről: Javaslat – Az Európai Parlament és a Tanács rendelete az uniós áttelepítési keret létrehozásáról, valamint az 516/2014/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet módosításáról (első olvasat) = Jelentés az elért eredményekről

I. BEVEZETÉS

1. A Bizottság 2016. május 4-én és július 13-án összesen hét jogalkotási javaslatot nyújtott be, melyek mindegyike a közös európai menekültügyi rendszer (KEMR) reformjára irányul. E jogalkotási csomag a következőkből áll: a dublini rendelet és az Eurodac-rendelet átdolgozása, az Európai Unió Menekültügyi Ügynökségének létrehozásáról szóló rendeletjavaslat, az Unión belüli nemzetközi védelemre vonatkozó közös eljárások létrehozásáról szóló rendeletjavaslat, a kvalifikációs rendeletjavaslat, a befogadási feltételekről szóló irányelv átdolgozása, valamint az uniós áttelepítési keret létrehozásáról szóló rendeletjavaslat.
2. Az Európai Tanács a 2018. június 28–29-i ülésén üdvözölte a bolgár és az azt megelőző elnökségek fáradhatatlan munkáját, ugyanakkor hangsúlyozta, hogy az egész csomag tekintetében gyors megoldást kell találni, és felkérte a Tanácsot, hogy a mielőbbi lezárás érdekében folytassa a munkát. Az Európai Tanács a 2018. október 18-i ülésén megvizsgálta a júniusi következtetései végrehajtásának állását, és a migrációra vonatkozó átfogó megközelítésének részeként az összes elemmel kapcsolatban a munka folytatását kérte. Az Európai Tanács 2018. december 13–14-i ülésén további erőfeszítéseket sürgetett a Menekültügyi Ügynökség létrehozásáról szóló rendeletjavaslattal és a közös európai menekültügyi rendszer valamennyi részével kapcsolatos tárgyalások lezárása érdekében, a korábbi európai tanácsi következtetések tiszteletben tartása és az említett javaslatok terén elért, az egyes javaslatok esetében más és más fokú előrehaladás figyelembevétele mellett.

Az elért eredményekről szóló mostani jelentés a 2018. december 6–7-én a Tanács elé terjesztett, a 14597/18 dokumentumban foglalt előző jelentésre épül.

II. A KEMR-REL KAPCSOLATOS JAVASLATOK AKTUÁLIS ÁLLÁSA

A. *A DUBLINI RENDELET*

3. Az Európai Tanács 2018 júniusában kijelentette, hogy konszenzust kell elérni a dublini rendeletre vonatkozóan, hogy a felelősség és a szolidaritás egyensúlyára építve – a kutatási-mentési műveleteket követően a szárazföldre érkező személyek figyelembevételével – meg lehessen azt reformálni.
4. Az osztrák elnökség az Európai Tanács felkérése nyomán több javaslatot is megvizsgált a felelősség és a szolidaritás közötti általános egyensúly megteremtésére irányulóan, így például a nyomás alatt álló tagállamok támogatásának a lehetőségét a szolidaritás olyan különféle formáin keresztül, amelyekhez a többi tagállam köteles lenne hozzájárulni, vagy a felelősségre és a szolidaritásra irányuló mechanizmus létrehozását, amely összefogná a tagállami hozzájárulásokat az Unión kívül, az Unió külső határain és az Unión belül.

Az osztrák elnökség által a *Tour des Capitales* keretében folytatott kétoldalú konzultációk és az egyéb megbeszélések eredményei nyomán a román elnökség azonban arra a megállapításra jutott, hogy nincs reális esély arra, hogy rövid távon számottevő előrelépés történjen a dublini rendelet reformjával kapcsolatban, ezért erőfeszítéseinek nagy részét arra összpontosította, hogy még a közelgő európai parlamenti választások előtt a lehető legjobban előrehaladjon a munka a menekültügyi reformhoz tartozó egyéb javaslatok terén.

Az elnökség azon megközelítésével, amely a COREPER folyamatos utólagos jóváhagyásával a szakértői szintű tárgyalások lehető legnagyobb mértékű előrevitelét célozta, nem tudta orvosolni a csomag alapú megközelítésre vonatkozó nemzeti álláspontokban megfogalmazott tagállami aggályokat, ami befolyásolta a KEMR reformcsomagjának egyéb elemeiről szóló megbeszélések/tárgyalások menetét.

Az elnökség eközben több különböző alkalommal is foglalkozott a tengeren kimentett migránsok helyzetének visszatérő kérdésével, és valamennyi tagállam részvételével véleménycserét szervezett a partra szállást lehetővé tevő ideiglenes megoldások mérlegelése céljából. A megbeszélések várhatóan folytatódni fognak.

B. IRÁNYELV A BEFOGADÁSI FELTÉTELEKRŐL

5. A COREPER 2017. november 29-i ülésén az észtnökség széles körű támogatással megbízást kapott arra, hogy tárgyalásokat kezdjen az Európai Parlamenttel a befogadási feltételekről szóló irányelv átdolgozásáról. A 2018. június 14-i, nyolcadik háromoldalú egyeztetés során ideiglenes megállapodás jött létre az EP előadója és az akkor soros bolgár elnökség között. 2018. június 20-án terjesztették a COREPER elé az ideiglenes megállapodás szövegét, amely azonban nem kapta meg a szükséges támogatást a delegációk részéről. Az osztrák elnökség júliusban valamennyi delegációval kétoldalú üléseket szervezett, majd ezek alapján az ideiglenes megállapodásra vonatkozó lehetséges módosításokat nyújtott be a tanácsosoknak vizsgálat céljából, a főbb lezáratlan kérdések tisztázása érdekében.
6. Miután a tanácsosok befejezték a szöveg vizsgálatát, az osztrák elnökség 2018. november 21-én az ideiglenes megállapodásra vonatkozó kompromisszumos módosításokat¹ terjesztett a COREPER elé jóváhagyásra, az Európai Parlamenttel megkezdett tárgyalások esetleges folytatása céljából. Az osztrák elnökség azonban arra a megállapításra jutott, hogy a delegációk szélesebb körű támogatásának elnyerése érdekében szakértői szinten folytatni kell a munkát.
7. A román elnökség e célból további konzultációkat folytatott azokkal a delegációkkal, amelyek januárban aggályaiknak adtak hangot a javaslat érdemi tartalmával kapcsolatban. Az elnökség további vizsgálatot követően azonban megállapította, hogy a 2018. november 21-én a COREPER elé terjesztett kompromisszumos módosítások nem igényelnek további változtatást. Annak érdekében, hogy folytatódhassanak a szakértői szintű tárgyalások az Európai Parlamenttel, a COREPER 2019. január 23-án megerősítette, hogy támogatja a javasolt módosításokat².
8. Az Európai Parlamenttel folytatott előzetes megbeszélésekből azonban kiderült, hogy az Európai Parlament kitart a 2018 júniusában elért ideiglenes megállapodás mellett, és nem áll szándékában a tárgyalások újakezdése.

¹ 13699/18.

² 5458/19.

C. KVALIFIKÁCIÓS RENDELET

9. Az Európai Parlamenttel 2017 szeptemberében kezdődtek meg a tárgyalások a kvalifikációs rendeletről. A bolgár elnökség 2018. június 14-én, a nyolcadik háromoldalú egyeztetés során ideiglenes megállapodást ért el az Európai Parlamenttel. 2018. június 19-én terjesztették a COREPER elé az ideiglenes megállapodás szövegét, amely azonban nem kapta meg a szükséges támogatást a delegációk részéről. Az osztrák elnökség júliusban kétoldalú üléseket szervezett azokkal a tagállamokkal, amelyek problémákat vetettek fel az ideiglenes megállapodással kapcsolatban. Ezt követően megbeszélések zajlottak új, célzott kompromisszumos javaslatokról, amelyeket 2018. szeptember 26-án háromoldalú egyeztetés keretében az Európai Parlament elé terjesztettek. A háromoldalú egyeztetés során a Parlament tájékoztatta az elnökséget, hogy egyelőre elvben kitart a júniusban elért ideiglenes megállapodás mellett, és nem áll szándékában a tárgyalások folytatása. Ezeket a kompromisszumos javaslatokat az Európai Parlamenttel megkezdett tárgyalások esetleges folytatása céljából 2018. november 21-én jóváhagyásra a COREPER elé terjesztették, azonban az elnökség megállapította, hogy a delegációk szélesebb körű támogatásának elnyerése érdekében szakértői szinten folytatni kell a konzultációkat.
10. A román elnökség e célból további kétoldalú konzultációkat tartott, amelyeket követően megállapította, hogy a 2018. november 21-én a COREPER elé terjesztett kompromisszumos módosítások nem igényelnek további változtatást. Annak érdekében, hogy folytatódhassanak a szakértői szintű tárgyalások az Európai Parlamenttel, a COREPER 2019. január 23-án megerősítette, hogy támogatja a javasolt módosításokat³. Az Európai Parlamenttel folytatott nem hivatalos egyeztetésekből kiderült, hogy az Európai Parlament kitart a 2018 júniusában elért ideiglenes megállapodás mellett, és nem áll szándékában a tárgyalások újrakezdése.

³ 5456/19.

D. RENDELET A MENEKÜLTÜGYI ELJÁRÁSOKRÓL

11. Az elnökség a tanácsi álláspont mielőbbi kialakítása érdekében az IB-tanácsosok szintjén folytatta a menekültügyi eljárásokról szóló rendelet vizsgálatát. Bár a rendelkezések többsége csupán némi finomítást igényel, még mindig maradt két lezáratlan kérdés, amelyekről nehéz megegyezni: az egyik a határon folytatott eljárás és annak pontos hatálya, a másik pedig a javaslat 4. cikkében említett „jogerős határozat” fogalommeghatározása. Az IB-tanácsosok négy ülésen vitatták meg az elnökség által elkészített, a határon folytatott eljárásról szóló legutóbbi kompromisszumos javaslatot. A szöveget emellett egészében is vizsgálták, nyugtázták a javaslat terén elért előrelépést, és haladást értek el az egységes szerkezetbe foglalt változat kialakításában, amelyet tájékoztatás és esetlegesen további iránymutatás kérése céljából márciusban a COREPER elé fognak terjeszteni.

E. AZ EUODAC-RENDLET

12. Az Eurodac-rendelet átdolgozására irányuló intézményközi tárgyalások 2017 szeptemberében kezdődtek, mégpedig a COREPER keretében 2017. június 15-én elfogadott bővített tárgyalási megbízás és a LIBE bizottság keretében 2017. május 30-án tartott szavazás eredménye alapján. A COREPER 2018. február 14-én kibővítette a Tanácsnak az Eurodac-rendeletre vonatkozó tárgyalási megbízását, hogy az az áttelepítéssel kapcsolatos kérdésekre is kiterjedjen. Az észtt elnökség során négy alkalommal, míg a bolgár elnökség során kétszer került sor háromoldalú egyeztetésre. A 2018. június 19-i háromoldalú egyeztetésen a bolgár elnökségnek és a parlamenti előadónak sikerült megállapodnia a még lezáratlan kérdések többségéről. A menedékkérőkkel kapcsolatos adatok tárolásának időtartamát illetően azonban az elnökség egyelőre nem foglalt állást addig, amíg nem tisztázódik, hogy a dublini rendelet összefüggésében milyen időtartamra vonatkozik a stabil felelősség. Ugyanezen a háromoldalú egyeztetésen sor került az áttelepített személyek adataira vonatkozó rendelkezésekről szóló első megbeszélésre. Az előadó vállalta, hogy fontolóra veszik a kérdésben a Tanács által képviselt megközelítést. Az Európai Parlament később több jogi aggályt is felvetett a biometrikus adatoknak az áttelepítési eljárás keretében történő felvételével és továbbításával kapcsolatban. 2018 második felében és 2019 elején számos szakértői találkozó során kíséreltek meg a társjogalkotók számára elfogadható megoldást találni. Az IB-tanácsosok a 2019. január 24-i és február 4-i ülésükön megvitatták a Parlament legutóbbi kompromisszumos javaslatait.

Mivel ezeket a javaslatokat a tagállamok egyértelműen elutasították, az elnökség kompromisszumos csomagot dolgozott ki az áttelepítéshez kapcsolódó rendelkezésekről és a tízéves adattárolási időszakról. A kompromisszumos csomaggal az IB-tanácsosok a 2019. február 11-i ülésükön, a COREPER pedig a 2019. február 15-i ülésén foglalkozott. Bár a tagállamok nagy része támogatta az elnökségi szöveg tartalmát, a COREPER a csomag alapú megközelítés alkalmazása miatt nem adott megbízást az elnökségnek az Európai Parlamenttel tartandó háromoldalú egyeztetés megkezdésére. Erről a Parlamentet is tájékoztatták. Az elnökség 2019. február 25-ére összehívta az IB-tanácsosok ülését, ahol bemutatta a Parlament legutóbbi kompromisszumos javaslatát. Bár a tagállamok üdvözölték a Parlament legutóbbi javaslatát, a fent említett okból nem adtak megbízást az elnökségnek az Európai Parlamenttel megkezdett tárgyalások folytatására.

F. AZ EURÓPAI UNIÓ MENEKÜLTÜGYI ÜGYNÖKSÉGÉRŐL SZÓLÓ RENDELET

13. Azt követően, hogy a Tanácsban 2016. december 20-án részleges általános megközelítésről sikerült megállapodni, a máltai elnökség 2017 januárjában tárgyalásokat kezdett az Európai Parlamenttel. A számos szakértői találkozó és háromoldalú egyeztetés eredményeként a máltai elnökség a június 28-i háromoldalú egyeztetés során ideiglenes megállapodásra jutott a szöveg rendelkező részéről. Az észt elnökség folytatta a szakértői szintű munkát annak érdekében, hogy a preambulumbekendéseket hozzáigazítsa a javaslat főszövegéhez, és erről megállapodást ért el az Európai Parlamenttel. Az észt elnökség emellett lezárta a menekültügyi szakértői készenléti állományra irányuló kötelezettségvállalási folyamatot, amelynek eredményeként az állomány 500 szakértőt foglal magában. A COREPER 2017. december 6-án nyugtázta az Európai Parlamenttel elért ideiglenes megállapodást, amely a javaslat szövegének egészére vonatkozik, de nem terjed ki a szögletes zárójelben szereplő szövegrészekre, amelyek hivatkozásokat tartalmaznak a KEMR-re vonatkozó egyéb javaslatokra. A Bizottság a társjogalkotók 2017-ben elért ideiglenes megállapodása alapján 2018. szeptember 12-én módosított javaslatot nyújtott be az Európai Unió Menekültügyi Ügynökségéről szóló rendeletre vonatkozóan. A módosított javaslat emellett arról az operatív és technikai segítségnyújtásról létrejött ideiglenes megállapodásra is épül, amelyben az ügynökség részesülne ahhoz, hogy lefolytathassa a nemzetközi védelemmel kapcsolatos eljárást vagy annak egyes részeit a közigazgatási szakaszban anélkül, hogy sértené az illetékes nemzeti hatóságoknak az egyéni kérelmek elbírálására vonatkozó hatáskörét.

A módosítások célja továbbá annak biztosítása, hogy az Európai Határ- és Partvédelmi Ügynökség és az Európai Unió majdani Menekültügyi Ügynöksége által végzett munka egymást kiegészítő jellegű legyen, különösen a migrációkezelést támogató csapatok kirendelése terén. Az osztrák elnökség idején, 2018. szeptember 25-én került sor a menekültügyi munkacsoportban az Európai Unió Menekültügyi Ügynökségéről szóló rendeletre irányuló módosított javaslat első vizsgálatára, amelyet az IB-tanácsosok szintjén 2018. október 8-án, október 26-án, november 19-én és 2019. január 15-én tovább folytattak. Az elnökség január 23-án a COREPER elé terjesztette a módosított javaslatot, és megbízást kért az Európai Parlamenttel folytatandó tárgyalásokra. A COREPER ülésén tartott megbeszélések világossá tették, hogy az elnökségi kompromisszumos javaslatok egyrészt tartalmi megfontolások, másrészt a csomag alapú megközelítés alkalmazása miatt nem élveznek elegendő támogatást. Az elnökség folytatta a szakértői szintű munkát, és február 4-re összehívta az IB-tanácsosok ülését, amely során a kompromisszumos szöveg módosítása alapján további megbeszélést tartottak. Tekintettel arra, hogy a tagállamok álláspontja az előző megbeszélés óta nem változott, az elnökség megállapította, hogy szakértői szinten az összes lehetőséget kimerítették.

G. ÁTTELEPÍTÉSI RENDELET

14. Az Európai Parlamenttel az áttelepítési rendeletről folytatandó tárgyalásokra való megbízást 2017. november 15-én fogadták el. Az intézményközi tárgyalások 2017 decemberében kezdődtek, és a bolgár elnökség során 2018-ban hat alkalommal került sor háromoldalú egyeztetésre, ami lehetővé tette, hogy a javaslat legtöbb elemével kapcsolatban előrelépés történjen. Az elnökség és az Európai Parlament 2018. június 13-án széles körű politikai megállapodást ért el a rendelet főbb elemeiről. 2018. június 20-án terjesztették a COREPER elé az ideiglenes megállapodás szövegét, amely azonban nem kapta meg a szükséges támogatást a delegációk részéről. Az osztrák elnökség ezért kétoldalú üléseket szervezett azokkal a tagállamokkal, amelyeknek nem állt módjában jóváhagyni az ideiglenes megállapodást. E megbeszélések alapján új kompromisszumos javaslatokat terjesztettek a Parlament elé. Az első háromoldalú technikai egyeztetés után azonban a Parlament nem hivatalosan jelezte, hogy egyelőre elvben kitart a júniusi háromoldalú egyeztetésen elért ideiglenes megállapodás mellett. Az IB-tanácsosok 2018. október 9-én megbeszélést folytattak az esetleges kompromisszumos módosításokról, elsősorban azokat a fő aggályokat tartva szem előtt, amelyeknek a tagállamok a kétoldalú megbeszélések során hangot adtak.

Ezeket a kompromisszumos javaslatokat 2018. november 21-én jóhagyásra a COREPER elé terjesztették az Európai Parlamenttel való tárgyalások esetleges folytatása céljából, azonban az elnökség megállapította, hogy szakértői szinten kell folytatni a konzultációkat.

A COREPER 2019. január 16-án újabb megbeszélést folytatott ezekről a kompromisszumos módosításokról. Az elnökség megállapította, hogy bár széles körű egyetértés mutatkozott a javaslat tartalmával kapcsolatban, még nem kezd politikai háromoldalú egyeztetést az Európai Parlamenttel, és az egyeztetés megkezdése előtt konzultál a COREPER-rel azokról a még lezáratlan kérdésekről, amelyekre a bolgár elnökség során létrejött ideiglenes megállapodás nem terjedt ki.

Az IB-tanácsosok 2018. december 18-án, valamint 2019. január 15-én és 25-én megbeszélést folytattak a Parlamenttel megvitatandó esetleges kompromisszumos módosításokról azon rendelkezésekre irányulóan, amelyek nem képezték az ideiglenes megállapodás részét. A COREPER 2019. január 30-án megvitatta ezeket a módosításokat, az elnökség pedig ezt követően arra a megállapításra jutott, hogy bár egyetértés mutatkozott a javaslat tartalmával kapcsolatban, még nem kezd politikai háromoldalú egyeztetést az Európai Parlamenttel.

Az Európai Parlamenttel folytatott nem hivatalos szakértői szintű megbeszéléseket követően az elnökség úgy határozott, hogy új kompromisszumos javaslatokat dolgoz ki a tagállamok által júniusban megfogalmazott fő aggályok tekintetében, továbbá megvizsgálja annak a lehetőségét, hogy politikai háromoldalú egyeztetést kezdjen az Európai Parlamenttel a szöveg egészéről. Az IB-tanácsosok a 2019. február 11-i ülésükön megvitatták ezeket a kompromisszumos módosításokat.

A COREPER 2019. február 15-én ismét megvizsgálta azokat a rendelkezéseket, amelyek nem képezték az ideiglenes megállapodás részét, valamint a tagállamok által 2018. júniusban megfogalmazott fő aggályokkal kapcsolatos új kompromisszumos javaslatokat. Mindazonáltal annak ellenére, hogy a tagállamok nagy része támogatta az elnökségi szöveg tartalmát, a COREPER a csomag alapú megközelítés alkalmazása miatt nem adott megbízást az elnökségnek az Európai Parlamenttel tartandó háromoldalú egyeztetés megkezdésére. Az elnökség ezért tájékoztatta erről az Európai Parlamentet.